
Sven Biscop

Peace without money, war without Americans: challenges for European strategy

Im Vorfeld des im Dezember 2013 stattfindenden Gipfels des Europäischen Rates (ER) beschäftigt sich Sven Biscop, Director des Security & Global Government Programme am belgischen Egmont Institute, in seinem Essay mit dem aktuellen Stillstand in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Er kommentiert kritisch, aber problemlösungsorientiert die Entwicklungen der Europäischen Strategie und thematisiert die Erwartungshaltung gegenüber dem Europäischen Rat zur GSVP.

Zunächst nennt der Autor folgende wesentliche sicherheitspolitische Stellhebel, welche die EU und ihre Mitgliedstaaten zwingen, die derzeitige Stillstandshaltung im Bereich der GSVP aufzugeben: die Interessensverlagerung der USA in den pazifischen Raum, das Fehlen militärischer Mittel auf Grund sinkender Verteidigungsbudgets in Europa und die näher an Europa heranrückenden sicherheitspolitischen Herausforderungen. Um die offene Schere »weniger USA, weniger Budget, aber mehr Gefahr für Europa« wieder schließen zu können, verlangt Biscop eine klare Priorisierung der noch zur Verfügung stehenden europäischen militärischen Mittel. Dies kann nur durch eine klare europäische Gesamtstrategie sowie Adaptierung der bereits 10 Jahre alten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) gelingen. Gemäß dem Verfasser beschreibt die ESS, WIE sicherheitspolitischen Herausforderungen zu begegnen ist, jedoch nicht WAS konkret getan werden muss. Daher ist EU-Außenpolitik fast immer nur reaktiv und nicht ziel- und interessenbezogen. Außerdem werden die tatsächlichen EU-Interessen nicht offen artikuliert, sondern hinter altruistischen Floskeln verborgen. Als Beispiele nennt der Autor die am Horn von Afrika und in der Sahelzone ablaufenden EU-Einsätze, die unter dem Aspekt »Hilfe für die Bevölkerung in Somalia und Mali« in der Öffentlichkeit legitimiert wurden, anstatt die tatsächlichen Gründe, nämlich die Offenhaltung von Seewegen für den europäischen Handel und die Bekämpfung der Instabilität sowie des Terrorismus, zu nennen. Für den Autor gibt es somit vitale EU-Interessen, die trotz unterschiedlicher nationaler Interessen für alle Mitgliedstaaten von gleicher Wichtigkeit sind. Kein einzelner Mitgliedstaat – nicht einmal Großbritannien und Frankreich – ist mehr imstande, diese Interessenssicherung alleine zu gewährleisten.

In: International Affairs, Vol. 89, Issue 5, September 2013, S. 1125–1142

Sven Biscop sieht die Entwicklung von EU-Teilstrategien positiv, erkennt jedoch die Notwendigkeit einer so genannten European Grand Strategy (EGS) zur Koordinierung dieser. Nur eine solche so genannte »Schirmstrategie« kann die EU dazu befähigen, auf globale Entwicklungen richtig und zeitnah zu reagieren. Er fordert daher eine Neubeurteilung der EU-Interessen, der Bedrohungen und Herausforderungen, eine Evaluierung der gesetzten vergangenen Maßnahmen, eine Neupriorisierung der strategischen Ziele und eine angepasste Allokation von Mitteln zum Zwecke der Entwicklung einer neuen Strategie für gemeinsame kurz- und mittelfristige EU-Maßnahmen. Diese sollte in der Folge alle fünf Jahre durch den neuen Hohen Repräsentanten in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten des ER und der Kommission, mit dem Europäischen Parlament, den Hauptstädten und relevanten Experten überarbeitet und neu definiert werden. Eine solche Strategie hat jene außenpolitischen Fragen zu priorisieren, die alle Mitgliedstaaten als prioritär betrachten. Sie sollte daher nicht klassisch vom Bedrohungsspektrum dominiert sein, sondern von EU-Prämissen zur Realisierung einer initiativen, transparenten und auf Partnerschaft ausgerichteten Außenpolitik.

In Bezug auf die Europäische Nachbarschaftspolitik, für die seit 2004 eine eigene EU-Strategie vorliegt – die so genannte European Neighbourhood Policy (ENP) –, vertritt Biscop die Ansicht, dass diese nie in der vorgesehenen Form implementiert wurde. Als Beispiel für die unzureichende Umsetzung nennt er den im Frühjahr 2011 praktisch aus dem Nichts aufgekommenen »Arabischen Frühling«. Anstelle der Wahl eines effektiveren Ansatzes zur Stabilisierung der Region hat die EU unter dem Slogan »more for more« jenen Ländern, die bereit waren, umfassendere Reformen durchzuführen, größere finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt. Er gelangt zu dem Schluss, dass mehr Geld nicht zu besseren Lösungen führen kann, wenn sich die Politik, die damit gefördert wird, nicht verändert. Er sieht die aktuelle

Umsetzung der ENP mehr als eine bevormundende und nicht auf Partnerschaft aufbauende Außenpolitik an, da eine freie und gleichberechtigte Gesellschaft in den Umbruchsländern des »Arabischen Frühlings« nicht nach dem Zuckerbrot- und Peitsche-Prinzip hergestellt werden kann. Die EU versucht noch immer, die Nachbarschaftspolitik für die Nachbarn und nicht mit diesen gemeinsam zu machen. Eine gleichberechtigte Gesellschaft kann laut Sven Biscop nur auf Grundlage der Ergebnisse echter nationaler Bewegungen und unter Berücksichtigung des religiösen, nationalen und kulturellen Verständnisses der lokalen Akteure geschaffen werden. Diese Vorgehensweise würde vier Kernbereiche umfassen: a) Anerkennung des politischen Islams in der Form einer muslimischen Demokratie als adäquate Regierungsform, b) freiwillige Unterstützung des Justiz- und Sicherheitsapparates zur Stärkung des demokratischen Gemeinwesens, c) Förderung der Ökonomien durch Investitionen bei gleichzeitigem Abbau von Korruption und Festigung der Rechtsstaatlichkeit, d) Integration der GSVP in die ENP, welche auch die erweiterte Nachbarschaft (Osteuropa, Kaukasus, Maghreb, Mittlerer Osten, Sahel, Horn von Afrika, Golf und Zentralasien) umfasst.

Im letzten Kapitel beschäftigt sich Biscop mit der aktuellen GSVP der EU. Einleitend stellt er fest, dass die EU aus dem »Arabischen Frühling« und seinen Folgen bittere Lehren ziehen musste. Einerseits hat sich gezeigt, dass eine regionale Strategie nur dann effektiv ist, wenn sie auch den Bereich der Sicherheit und Verteidigung beinhaltet, und andererseits, dass es keinen gemeinsamen EU-Konsens in Bezug auf die zu übernehmenden Verantwortlichkeiten in der erweiterten Nachbarschaft gibt. Dies zeigte sich in der fehlenden Unterstützung für die Einsätze in Libyen und Mali. Daher verlangte der Autor, im Dezember im ER folgende Frage zu stellen: »Welche Rolle möchte die EU als Security Provider außerhalb ihrer Grenzen künftig einnehmen?« Er sieht die dringende Notwendigkeit, strategische Prioritäten und Prioritäten für den Einsatz des Militärs als Instrumentarium zur Sicherstellung der vitalen Interessen und der Außenpolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten festzulegen. Die Diskussion, ob die EU im Rahmen der GSVP nur auf eigene Kapazitäten oder auch/nur auf NATO-Kapazitäten zurückgreifen soll, ist gemäß dem Autor irrelevant geworden. Mittlerweile gehe es nur um die Entscheidung, ob die EU handeln will und kann, da die USA dies künftig nicht mehr stellvertretend für sie tun werden. Für die USA ist es nicht mehr von Bedeutung, ob die EU ihre Verantwortung unter einer EU- oder NATO-Fahne übernimmt. Sie wird daher zunächst in Regionen und Handlungsbereichen, in welchen vitale europäische Interessen bedroht sind, Verantwortlichkeiten zu definieren haben. Gemäß Sven Biscop stellen die prioritären Verantwortlichkeiten in den Bereichen Krisenmanagement, Prävention und Abschreckung a) die Übernahme der Führungsrolle zur Sicherstellung von Frieden und Sicherheit in der europäischen erweiterten Nachbarschaft, b) die Beitragsleistung zur globalen maritimen Sicherheit und c) den Beitrag zum kollektiven Sicherheitssystem der UNO dar.

Um diese in geeigneter Weise wahrnehmen zu können, sind entsprechende militärische Fähigkeiten und Kapazitäten notwendig. In den vergangenen 10 Jahren hat die EU stets mit mehr als 60.000 Soldaten (alle nationalen, NATO-, GSVP- und UN-Operationen zusammen) an Einsätzen teilgenommen. Die wesentliche Herausforderung besteht gemäß dem Autor darin, weitere Kräfte bis Korpsstärke zusätzlich zu den laufenden Einsätzen zu entsenden. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die EU noch nie einen eigenständigen autonomen Groß-einsatz durchgeführt hat. Als Folge des Pacific-Pivots der USA wird dies jedoch in Zukunft von Europa erwartet und auch notwendig werden. Beispielsweise wird der Einsatz in Somalia und Mali längerfristig sein und sich eventuell auf benachbarte Länder erweitern. Weiters wird nach dem Bürgerkrieg in Syrien eine Stabilisierungsoperation durchzuführen sein. Laut dem Autor decken die aktuellen headline goals der EU solche Beitragsleistungen, das gleichzeitige aktive Mitwirken an der kollektiven Sicherheit der UNO und die Fähigkeit zur raschen Krisenreaktion mit maßgeblichen Kräften in der erweiterten Nachbarschaft nicht mehr ab. Daher benötigt die EU eine permanente strategische Reserve, die Fähigkeit, eine nachhaltige Luftkampagne zu führen, und die Kapazitäten, Kräfte bis Korpsstärke – autonom und autark – in Kampfeinsätze zu entsenden. Darüber hinaus bedarf es der Fähigkeit zur Beherrschung des Meeres in der erweiterten europäischen Nachbarschaft sowie zur gleichzeitigen Sicherstellung einer globalen maritimen Präsenz. In der Post-Pivot-Ära wird der EU die strategische Autonomie abverlangt werden. Dies bedeutet, dass strategische »Enabler« (Luft- und maritime Verlegefähigkeiten, Luft zu Luft-Betankung, ISTAR) die Grundvoraussetzung für die Durchführung von eigenständigen militärischen Operationen ohne Abhängigkeit von US-Fähigkeiten bilden werden.

Zusammenfassend ist hinsichtlich der sicherheitspolitischen Relevanz des Artikels festzustellen, dass Biscop genau erkannt hat, welchen Weg die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik künftig gehen muss. Er spricht nicht von der Notwendigkeit der EU, noch immer ein globaler Player oder strategischer Partner sein zu müssen, sondern leitet aus dem Erfordernis, klar abgestimmte und gemeinsame EU-Interessen in der erweiterten Nachbarschaft beschützen und durchsetzen zu müssen, eine europäische Autarkie sowie globale Einflussnahme ab. Im Gegensatz zur Meinung des Autors scheint es in Bezug auf die nationalen Positionen jedoch dennoch zunächst unerlässlich, einen EU-weiten Konsens zur Überarbeitung der ESS zu finden und erst anschließend eine neue gemeinsame Strategie mit Priorisierungen zu formulieren. Betrachtet man die EU-Ratsschlussfolgerungen vom Dezember 2013 sowie die Vorgaben für die Hohe Repräsentantin und die Kommission, ist festzustellen, dass genau dies die geplante Vorgangsweise bis 2015 darstellt.